PRB 01-14E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

EMERGENCIES ACT

Peter Niemczak
Philip Rosen, Senior Analyst
Law and Government Division

10 October 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

102-04041/

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

SUMMARY OF THE *EMERGENCIES ACT* 2

A. Preamble 3
B. Public Welfare Emergency 3
C. Public Order Emergency 4
D. International Emergency 5
E. War Emergency 6
F. Declaration, Confirmation, Continuation, Amendment and Revocation of Emergencies 7
G. Compensation 8
H. Parliamentary Control of Orders and Regulations 8

COMMENTS 9

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

EMERGENCIES ACT[1]

The *Emergencies Act*[2] sets out the procedures by which public welfare emergencies, public order emergencies, international emergencies and war emergencies are proclaimed, continued and revoked. It received Royal Assent on 21 July 1988.

BACKGROUND

Parliament adopted the *War Measures Act* in August 1914, shortly after the beginning of World War I. This legislation, based in part on the British *Defence of the Realm Act*, was adopted to protect national security and to prepare for the conditions of war. The Act, which is no longer in force:

- allowed the Governor in Council to proclaim the existence of war, invasion or insurrection, real or apprehended;
- provided that the issuance of such a proclamation was conclusive evidence that such a state of conditions was actually in existence; and
- permitted the Governor in Council to make whatever orders and regulations were necessary to maintain security, defence, peace, order and welfare in Canada.

The *War Measures Act* was amended in 1960 by the *Canadian Bill of Rights*. The 1960 amendment provided that anything done under the *War Measures Act* was to be deemed not to be an infringement, abrogation or abridgement of any right or freedom recognized in the *Canadian Bill of Rights*. It also provided for the laying of a *War Measures Act* proclamation before Parliament after its issue and for the consideration of its abrogation by both the Senate and the House of Commons.

---

(1) This paper is based on *Bill C-77: Emergencies Act (As amended in the House of Commons)*, a Legislative Summary (LS-16E) previously prepared by Philip Rosen, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, 1 December 1987, reviewed 31 May 1988.

(2) S.C. 1988, C. 29.

Canada resorted to the *War Measures Act* during and after three periods of its history – World War I, World War II, and the October 1970 crisis. The Act was in force between 4 August 1914 and 10 January 1920, the date of the end of the war with Germany, as declared by Imperial Order-in-Council. The occasion of the Bolshevik Revolution in Russia in 1917 was the cause of the passage of a number of regulations and orders under which membership in certain organizations was proscribed and individuals were interned. The Act was next in force from 25 August 1939 until 1945, after which the *National Emergency Transitional Powers Act* was in force until 31 March 1947. In 1947, the *Constitution of Transitional Measures Act* was enacted, maintaining certain wartime orders and regulations, and stayed in place until 30 April 1951. Although the *War Measures Act* was not invoked during the Korean War, certain more limited powers were granted to Cabinet under the *Emergency Powers Act* between March 1951 and May 1954.

Finally, the *War Measures Act* was invoked in October 1970 to deal with the domestic FLQ-inspired crisis. It was replaced on 1 December 1970 by the *Public Order (Temporary Measures) Act*, containing many of the same measures adopted earlier under the *War Measures Act*, which expired on 30 April 1971.

In May 1981, the Governor in Council adopted an Emergency Planning Order which assigned responsibilities for planning to meet the exigencies of different types of emergencies to various Ministers, and departments and agencies of government.

The *Emergencies Act* and its companion legislative measure, Bill C-76, the *Emergency Preparedness Act*, were intended to create a new legal framework to deal with emergencies. The *War Measures Act*, criticized for the virtually unlimited powers it conferred on the government, was repealed by Bill C-77, as it would no longer be needed.

SUMMARY OF THE *EMERGENCIES ACT*

The *Emergencies Act* contains a preamble setting out the broad context within which it is to be applied and interpreted. The Act:

- provides a legislative scheme within which public welfare emergencies, public order emergencies, international emergencies and war emergencies are to be proclaimed, continued, revoked and subjected to parliamentary review;
- sets out a compensation scheme to be available to those who have suffered damages as a result of the Act's application;

- contains a number of consequential and related amendments to the *Energy Supplies Emergency Act, 1979*, the *National Defence Act*, and the *Radio Act*; and
- repealed the *War Measures Act*.

A. Preamble

The preamble to the Act:

- sets out the general obligations of government for the safety and security of individuals, the protection of the values of the body politic and the preservation of the sovereignty, security and territorial integrity of the state;
- states that there may be situations where the carrying out of these obligations may be threatened by a national emergency which may imperil the well-being of Canada as a whole or may be beyond the power and capacity of a province to address;
- sets out the general principle that the Governor in Council should be authorized to deal with such situations on a temporary basis, subject to the supervision of Parliament; and
- states that, in taking such temporary measures, the Governor in Council would be subject to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Bill of Rights*, and must have regard to those rights in the *International Covenant on Civil and Political Rights*, of which Canada is a signatory and by which it is bound, that are not to be limited even in a time of national emergency. Although not set out in the Preamble, these rights are:
  - the right to life;
  - the protection against cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
  - the protection against slavery;
  - the protection against imprisonment for debt;
  - the protection against acts made retroactively into crimes;
  - the right of every individual to be recognized as a person under law;
  - the freedoms of thought, conscience and religion.

B. Public Welfare Emergency

If the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public welfare emergency exists in Canada and necessitates the taking of special temporary measures, he or she can, after consulting the Lieutenant Governor in Council of the province or provinces where it is found, so declare by proclamation (ss. 6(1) and 14). If the emergency exists in only one province, such a proclamation can only be issued if the provincial Lieutenant Governor in Council agrees that the emergency is beyond his/her capacity to address (s. 14(2)).

A public welfare emergency is defined as one that is caused by real or imminent:

- natural catastrophe;
- disease in humans, animals or plants;
- accident or pollution;

resulting in danger to life or property, social disruption or a breakdown in the flow of essential goods, services or resources so serious as to constitute a national emergency (s. 5).

A declaration of public welfare emergency would have to specify:

- the state of affairs constituting the emergency;
- the special temporary measures the Governor in Council anticipates to be necessary; and
- to which part or parts of Canada the emergency, if it is not a national one, extends (s. 6(2)).

While a declaration of public welfare emergency is in effect, the Governor in Council would be empowered to make orders and regulations concerning:

1) the regulation or prohibition of travel where necessary for the protection of the health or safety of individuals;
2) the evacuation of persons and the removal of personal property;
3) the requisition, use or disposition of personal property;
4) the furnishing of essential services and provision of reasonable compensation for such services;
5) the making of emergency payments;
6) the establishment of hospitals and emergency shelters;
7) the distribution of essential goods;
8) the assessment, repair and restoration of damages to works or undertakings;
9) the assessment and alleviation of environmental damage; and
10) the imposition on summary conviction of a fine not exceeding $500 or imprisonment not exceeding six months or both, or on indictment, of a fine not exceeding $5,000 or imprisonment not exceeding five years or both for contravention of any order or regulation (s. 8(1)).

C. Public Order Emergency

Where the Governor in Council believes that a public order emergency exists in Canada, he or she could, on reasonable grounds, after consultation with the Lieutenant Governor

in Council of the province or provinces in question, issue a proclamation declaring this to be the case. If the public order emergency exists in only one province, such a declaration should issue only if the Lieutenant Governor in Council is in agreement (ss. 17(1) and 25). The declaration would have to contain:

- a statement of the circumstances;
- the special temporary measures the Governor in Council intends to apply; and
- the area of Canada to which the effects of the emergency, if it is not a national one, extends (s. 17(2)).

A public order emergency is defined as an emergency that arises from threats to the security of Canada (as defined in s. 2 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*) that are so serious as to constitute a national emergency (s. 14).

The Governor in Council could by order or regulation:

1) regulate or prohibit public assembly that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace, travel, or the use of property;
2) designate and secure protected places;
3) assume the control, restoration and maintenance of public utilities and services;
4) authorize or direct the provision of essential services and the provision of reasonable compensation therefor; and
5) impose on summary conviction a fine not exceeding $500 or imprisonment not exceeding six months or both, or on indictment, a fine not exceeding $5,000 or imprisonment not exceeding five years, or both, for any breach of an order or regulation (s. 19(1)).

D. International Emergency

The Governor in Council can declare that an international emergency exists if he or she believes on reasonable grounds that this is so, and had consulted each Lieutenant Governor in Council (ss. 28(1) and 35). An international emergency is defined as being one involving Canada and one or more other countries, arising from intimidation or coercion, the real or imminent use of force or violence, so serious as to be a national emergency (s. 27). A declaration of international emergency would have to describe the state of affairs constituting the international emergency and the special temporary measures contemplated by the Governor in Council (s. 28(2)).

Once a declaration of international emergency was issued, the Governor in Council might by order or regulation:

1) control or regulate specified industries or services;

2) appropriate, control, forfeit, use and dispose of property or services;

3) authorize the conduct of any inquiries in relation to defence contracts or supplies, or hoarding or black market practices;

4) authorize the entry and search of any place or vehicle, or the search of any person found therein for anything that may be evidence in an inquiry referred to in 3);

5) authorize or order the rendering of essential services and the provision of reasonable compensation;

6) designate and secure protected places;

7) regulate and prohibit travel outside of Canada and into Canada;

8) remove from Canada persons other than Canadian citizens, persons who are permanent residents as defined by the *Immigration Act*, and those persons who are determined to be Convention refugees who meet certain criteria;[3]

9) control or regulate international aspects of financial activities in Canada;

10) authorize expenditures in excess of limits established by Act of Parliament;

11) authorize specific Ministers to carry out specified duties; and

12) impose on summary conviction of a fine not exceeding $500 or imprisonment not exceeding six months or both, or on indictment, a fine not exceeding $5,000 or imprisonment not exceeding five years, or both, for breaches of orders and regulations (s. 30(1)).

E. War Emergency

If the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a war emergency exists, he or she can by proclamation so declare after consulting the Lieutenant Governor in Council of each province (ss. 38.1 and 44). The Governor in Council has to indicate in the proclamation, to the extent possible without jeopardizing any temporary measures to be taken, the state of affairs that had led to the decision (s. 38(2)).

While a declaration of war emergency is in effect, the Governor in Council would be empowered to make whatever orders and regulations were reasonably necessary for dealing with the emergency. The Senate amended s. 40 by adding a provision stating that the orders and regulations made by the Governor in Council pursuant to s. 40(1) may not be exercised for the purposes of requiring persons to serve as members of the Canadian forces. The Governor in

---

(3) This section was amended by An Act to amend the *Immigration Act*, S.C. 1992, c. 49, s. 125.

Council could make punishable by a fine of not more than $5,000, imprisonment for five years, or both, any infraction of an order or regulation if tried on indictment, or by a fine not exceeding $500 or imprisonment not exceeding six months or both, if tried as a summary conviction offence (s. 40).

F. Declaration, Confirmation, Continuation, Amendment and Revocation of Emergencies

An emergency declaration by the Governor in Council would be effective on the day it was issued and, unless earlier revoked or continued, expire at the end of 90 days thereafter (s. 7) for public welfare emergencies, 30 days (s. 18) for public order emergencies, 60 days (s. 29) for international emergencies, or 120 days (s. 39) for war emergencies. A motion for confirmation of an emergency would have to be tabled in Parliament within seven sitting days of its issuance by the Governor in Council. The motion would have to be tabled in each House of Parliament, and contain the reasons for the proclamation and an account of any consultations, if required, with Lieutenant Governors in Council. If, once such a motion is taken up and debated, it is negatived by either House of Parliament, the proclamation would be deemed to be revoked on that day (s. 58).

If 10 or more members of the Senate, or 20 or more members of the House of Commons sign a motion for the revocation of a declaration of emergency, that motion would have to be taken up and debated within six days of its being filed. If such a motion for revocation is debated and concurred in by both Houses of Parliament, the declaration of an emergency would be deemed to be revoked on the day of the vote of concurrence (s. 59). If the Governor in Council is satisfied that the conditions giving rise to an emergency had passed, a declaration of emergency would be revoked by order-in-council (ss. 11, 22, 33 and 42).

A proclamation of amendment or continuation for a period of time equal to the last proclamation of a declaration of emergency by the Governor in Council is to be laid before each House of Parliament within seven days of its issuance. If a motion for confirmation of such a proclamation is negatived by either House, it would be deemed to have been revoked on that day (s. 60). There is no provision for the amendment of declarations of international emergency or war emergency.

G. Compensation

Under the *Emergencies Act*, no action in damages would lie against the Minister or any servant or agent of the Crown, including any person providing services as required by regulation, for any act during the existence of an emergency (s. 47). Instead, the Minister is required to award reasonable compensation to any person who has suffered injury or damages as a result of the Act's application provided that person has signed a release. In this case, the Crown would be subrogated to the rights of the person compensated (s. 48(1), (2) and (3)). Under the Act, a person not satisfied with the Minister's decision on compensation could appeal such a decision by the Minister to an Assessor appointed from among the judges of the Federal Court of Canada by the Governor in Council (ss. 50 and 51).

On hearing the appeal, the Assessor would be able to:

- confirm the Minister's decision;
- without exceeding the maximum amount of compensation established by regulation, vary the Minister's decision; or
- refer the matter back to the Minister for such further action as the Assessor might direct, including payment of compensation exceeding the specified maximum (s. 52).[4]

The Governor in Council is empowered to make regulations to:

1) prescribe the manner in which compensation is to be sought;
2) prescribe the period within which an application for compensation is to be made;
3) prescribe the criteria by which eligibility for compensation is to be determined;
4) prescribe the maximum amount of compensation that is to be awarded;
5) prescribe the manner in which compensation is to be paid;
6) exclude a class of persons or injury from compensation; and
7) prescribe the type of notice to be given to those claiming benefit for compensation (s. 49).

H. Parliamentary Control of Orders and Regulations

All orders and regulations made under the Act would have to be laid before each House within two sitting days of being made (s. 61(1)). If the Governor in Council believes any such orders or regulations would be exempt from publication in the *Canada Gazette* under the

---

(4) Minor rewording of this section was included in the *Miscellaneous Statute Law Amendment Act*, 1993, S.C.1993, c. 34, s. 61.

Statutory Instruments Act, they would have to be referred to the Parliamentary Review Committee within two days of being made (s. 61(2)). The Parliamentary Review Committee (which may be joint or established by either House of Parliament) would consider, in private, the orders and regulations referred to it under s. 61(1). If within 30 days of an order or regulation being referred to the Committee, a motion amending or revoking that statutory instrument is adopted, such order or regulation would be deemed to be amended or revoked on the day specified in the motion (not to be earlier than the date adopted) (s. 62). The Senate amended then clause 62 to require the Parliamentary Review Committee to be composed of one member from each of the recognized parties in the House of Commons and at least one senator from each party in the Senate that is represented on the committee by a member of the House of Commons.

If not less than 10 members of the Senate or 20 members of the House of Commons move that an order or regulation brought before Parliament be revoked, such a motion must be taken up and debated. If both Houses of Parliament concur in such a motion, the order or regulation would be deemed revoked on the day specified in the motion, not to be earlier than the day of the vote of concurrence (s. 61(3)-(8)).

COMMENTS

Almost since its adoption by Parliament in 1914, the *War Measures Act* was the subject of controversy. For many years, it was promised that the *War Measures Act* – which dealt only with emergencies in time of war, invasion or insurrection, real or apprehended – would be repealed and replaced. The Act was criticized for granting too much power to the government invoking it while providing minimal parliamentary control, excluding judicial review, and establishing an inadequate compensation scheme. The *Emergencies Act* attempts to overcome these shortcomings of the *War Measures Act* by:

- establishing procedures for parliamentary oversight;
- enacting a Preamble incorporating the *Charter of Rights*, the *Canadian Bill of Rights* and the *International Covenant on Civil and Political Rights*; and
- providing procedures for compensation.

Some argue that the inclusion of preambular references to the *Charter of Rights* and the *Bill of Rights* ensures that any resort to the *Emergencies Act* by a government will be reviewable by the courts. Others argue that judicial review of the Act's invocation would be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

strengthened by having the references to these two human rights documents within one of the substantive provisions of the Act itself, as is done in the *Access to Information Act* and the *Young Offenders Act*. Preambular statements are merely guideposts to the purpose of the Act, while inclusion of purposive statements in the Act itself would have binding effects on court interpretations.

The First Reading version of the Act defined "national emergency" by a preambular reference to "an urgent and critical situation of a temporary nature that imperils the well-being of Canada." This was said to constitute a definition of the term "emergency" that is applicable to all four types of emergency dealt with in this Act. In response to criticisms of this positioning of the definition and for purposes of clarity, the Minister proposed that the term be defined in section 3 of the Bill. The Legislative Committee accepted this amendment.

In response to criticism, some of the broad regulation-making power granted to the Governor in Council was limited by amendments to the Act. Search and seizure powers would apply only to inquiries in relation to black market practices (s. 30(1)(c) and (d)). Public assemblies could now be controlled only if they might reasonably be expected to lead to a breach of the peace (s. 19(1)(a)). An amendment to the regulation-making power under s. 8 (public welfare emergencies) specifies that such regulations are not to be used to terminate strikes and lockouts. International emergency powers must not be used for the purpose of censorship (s. 30(2)(b)).

In the First Reading text, many powers were to be exercised on the basis of the opinion of the Governor in Council. These provisions now require that "on reasonable grounds, the Governor in Council believes that" a certain situation exists. The Minister suggested that this would permit testing by the courts.

Another series of amendments clarified provincial powers and required that federal action be exercised in concert with the provinces (ss. 6, 17, 28 and 38).

Other provisions that had been subject to criticism remain in the Act. In relation to the war emergency, there is no enumeration of the matters in relation to which regulations may be adopted by the Governor in Council. Those disagreeing with these criticisms pointed out the provision in the Bill for parliamentary oversight of such regulations and for the possibility of judicial review which would control them.

Critics of the definition of "public order emergency" say that its incorporation of s. 2 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*'s definition of "threats to the security of Canada" in the Act brings along with it the uncertainty in that definition in dealing with "foreign-influenced activities" and "subversion." Those opposed to this criticism say that the definition must be read in conjunction with the definition of emergency discussed above – thus the uncertainty may not be a problem in the context of this Act.

Some commentators on this Act have pointed out that one if its strengths is the provision for parliamentary control of its invocation. It is argued that this is much more extensive than that contained in the now-repealed *War Measures Act*. Others argue that this protection is illusory because a government that has a majority will almost always ensure that any declaration of emergency is carried forth for as long as it wants.

Some observers have viewed the compensation provisions as being more complete than those set out in the now-repealed *War Measures Act* in that they establish ground rules and a mechanism for the determination of awards. Others say that the compensation provisions are flawed in that they give extensive regulation-making powers to the Governor in Council.

PRB 01-14F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LA *LOI SUR LES MESURES D'URGENCE*

Peter Niemczak
Philip Rosen, Analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Le 10 octobre 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
RÉSUMÉ DE LA *LOI SUR LES MESURES D'URGENCE*	3
A. Préambule	3
B. Sinistres	4
C. État d'urgence	5
D. État de crise internationale	6
E. État de guerre	7
F. Proclamation, ratification, prorogation, modification et abrogation des déclarations de situation de crise	7
G. Indemnisation	8
H. Contrôle parlementaire des décrets et des règlements	9
COMMENTAIRE	10

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA *LOI SUR LES MESURES D'URGENCE*[1]

La *Loi sur les mesures d'urgence*[2] définit les mesures à prendre pour proclamer, proroger et abroger des déclarations de sinistre, d'état d'urgence, d'état de crise internationale et d'état de guerre. Elle a reçu la sanction royale le 21 juillet 1988.

CONTEXTE

Le Parlement a adopté la *Loi sur les mesures de guerre* en août 1914, peu après le début de la Première Guerre mondiale. Cette loi, qui s'inspirait en partie de la loi britannique intitulée *Defence of the Realm Act*, avait pour but d'assurer la sécurité nationale et de permettre les préparatifs voulus en temps de guerre. Avant d'être abrogée, elle :

- autorisait le gouverneur en conseil à proclamer l'existence réelle ou appréhendée de l'état de guerre, d'une invasion ou d'une insurrection;
- prévoyait que la proclamation de ces conditions était une preuve concluante de leur existence;
- permettait au gouverneur en conseil de prendre les décrets et règlements jugés nécessaires à la sécurité, à la défense, à la paix, à l'ordre et au bien-être du Canada.

La *Loi sur les mesures de guerre* a été modifiée en 1960 par la *Déclaration canadienne des droits*. Sa version modifiée prévoyait que toutes les mesures prises en vertu de ses dispositions étaient réputées ne pas constituer une transgression, une suppression ni même une réduction des libertés et des droits reconnus par la *Déclaration canadienne des droits*. Elle disposait aussi que la proclamation faite en vertu de ses dispositions devait par la suite être déposée au Parlement et que le Sénat et la Chambre des communes pouvaient étudier la possibilité de la révoquer.

---

(1) La présente étude est basée sur un document produit par la Direction de la recherche parlementaire et intitulé *Projet de loi C-77 : Loi sur les mesures d'urgence (modifié par la Chambre des communes)*, Résumé législatif LS-16F, Philip Rosen, 1er décembre 1987, révisé le 31 mai 1988.

(2) S.C. 1988, ch. 29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On a invoqué la *Loi sur les mesures de guerre* à trois moments de l'histoire canadienne : pendant et après la Première Guerre mondiale, la Deuxième Guerre mondiale et la Crise d'octobre 1970. Ainsi, elle a été en vigueur du 4 août 1914 au 10 janvier 1920, date de la fin de la guerre avec l'Allemagne, proclamée dans un décret impérial. La révolution bolchevique qui sévissait en Russie en 1917 a donné lieu à l'adoption d'un certain nombre de règlements et de décrets en vertu desquels l'adhésion à certains organismes a été interdite et des personnes ont été internées. La *Loi* a ensuite été en vigueur du 25 août 1939 jusqu'en 1945, année de la promulgation de la *Loi sur les pouvoirs résultant de circonstances critiques nationales*, qui est demeurée en vigueur jusqu'au 31 mars 1947. En 1947, la *Loi sur le maintien des mesures transitoires* a été adoptée pour maintenir certains décrets et règlements pris pendant la guerre et a cessé de s'appliquer le 30 avril 1951. Durant la guerre de Corée, la *Loi sur les mesures de guerre* n'a pas été invoquée, mais certains pouvoirs limités ont été consentis au Cabinet de mars 1951 à mai 1954 dans la *Loi sur les pouvoirs d'urgence*.

Enfin, on a eu recours à la *Loi sur les mesures de guerre* en octobre 1970 pour résoudre la crise nationale provoquée par le F.L.Q. La *Loi* a été remplacée le 1er décembre 1970 par la *Loi sur l'ordre public (pouvoirs d'urgence provisoires)*, qui renfermait en gros les mesures adoptées plus tôt en application de la *Loi sur les mesures de guerre* et qui a cessé de s'appliquer le 30 avril 1971.

En mai 1981, le gouverneur en conseil a pris le *Décret sur la planification d'urgence;* qui conférait à divers ministres, ministères et agences gouvernementales la responsabilité de planifier les mesures visant à répondre aux exigences de différentes situations d'urgence.

La *Loi sur les mesures d'urgence* et la mesure qui la complétait, le projet de loi C-76, intitulé *Loi sur la protection civile*, visaient à créer un nouveau cadre juridique applicable dans les situations de crise. La *Loi sur les mesures de guerre*, contestée parce qu'elle conférait au gouvernement des pouvoirs pratiquement illimités, a été abrogée par le projet de loi C-77, car elle allait devenir inutile.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉSUMÉ DE LA *LOI SUR LES MESURES D'URGENCE*

La *Loi sur les mesures d'urgence* comporte un préambule qui expose le vaste contexte de son application et de son interprétation. La *Loi* :

- établit le cadre législatif dans lequel les sinistres, l'état d'urgence, l'état de crise internationale et l'état de guerre sont déclarés par proclamation, prorogés, abrogés et soumis à l'examen du Parlement;
- crée un mécanisme d'indemnisation des personnes qui subissent des dommages par suite d'actes posés en application de ses dispositions;
- apporte un certain nombre de modifications corrélatives à la *Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie*, à la *Loi sur la défense nationale* et à la *Loi sur la radio*;
- abroge la *Loi sur les mesures de guerre*.

A. Préambule

Le préambule de la *Loi* :

- énonce les obligations générales qu'a le gouvernement à l'égard de la sécurité des individus, de la protection des valeurs du corps politique et de la préservation de la souveraineté, de la sécurité et de l'intégrité territoriale du pays;
- signale que le respect de ces obligations peut être gravement compromis lorsqu'une situation de crise nationale met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays ou excède la capacité ou les pouvoirs d'intervention des provinces;
- énonce le principe général selon lequel le gouverneur en conseil doit être habilité, sous le contrôle du Parlement, à prendre à titre temporaire des mesures extraordinaires pour faire face à ces situations;
- prévoit que, dans l'application de telles mesures, le gouverneur en conseil est assujetti à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits* et qu'il doit tenir compte des droits fondamentaux garantis dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont le Canada est signataire et par lequel il est lié, droits auxquels il ne saurait être porté atteinte même dans des situations de crise nationale – ces droits, dont le préambule ne fait pas état, étant :
  - le droit à la vie;
  - le droit à la protection contre les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
  - le droit à la protection contre l'esclavage;
  - le droit à la protection contre l'emprisonnement pour dettes;
  - le droit à la protection contre la criminalisation rétroactive de certains actes;
  - le droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique;
  - les libertés de pensée, de conscience et de religion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Sinistres

Lorsque le gouverneur en conseil a des motifs raisonnables de croire qu'il se produit au Canada un sinistre justifiant en l'occurrence la prise à titre temporaire de mesures extraordinaires, il peut, par proclamation, après avoir consulté le lieutenant-gouverneur en conseil de la province ou des provinces touchées, faire une déclaration à cet effet (par. 6(1) et art. 14). Si le sinistre ne touche qu'une province, le gouverneur en conseil ne peut faire de déclaration que si le lieutenant-gouverneur en conseil de la province lui signale que le sinistre échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention de la province (par. 14(2)).

Le sinistre est défini comme une situation de crise comportant le risque de pertes humaines et matérielles, de bouleversements sociaux ou d'une interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels, d'une gravité telle que ces événements constituent une situation de crise nationale, causée par l'existence ou l'imminence :

- de catastrophes naturelles;
- de maladies affectant les humains, les animaux ou les végétaux;
- d'accidents ou de pollution (art. 5).

La déclaration de sinistre doit comporter :

- une description de l'état de choses qui constitue le sinistre;
- l'indication des mesures d'intervention spéciales et temporaires que le gouverneur en conseil juge nécessaire de prendre pour y faire face;
- si le sinistre n'est pas d'envergure nationale, la désignation de la zone directement touchée (par. 6(2)).

Tant que la déclaration de sinistre est valide, le gouverneur en conseil peut prendre des décrets ou des règlements concernant :

1) la réglementation ou l'interdiction des déplacements, si cela est nécessaire pour la protection de la santé et de la sécurité de personnes physiques;
2) l'évacuation de personnes et l'enlèvement de biens mobiliers;
3) la réquisition, l'usage ou l'aliénation de biens;
4) la prestation des services essentiels et le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;
5) le versement de paiements d'urgence;
6) la mise sur pied d'abris et d'hôpitaux d'urgence;
7) la distribution des biens et services essentiels;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

8) l'évaluation des dommages causés à des ouvrages ou entreprises et leur réparation, remplacement ou remise en activité;

9) l'évaluation et l'atténuation des dommages causés à l'environnement;

10) l'imposition, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 500 $ et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines ou, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende maximale de 5 000 $ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines, en cas de contravention aux décrets ou règlements (par. 8(1)).

C. État d'urgence

Lorsque le gouverneur en conseil a des motifs raisonnables de croire qu'il se produit au Canada un état d'urgence, il peut, par proclamation, après avoir consulté le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée, faire une déclaration à cet effet. Si l'état d'urgence ne touche qu'une province, la déclaration ne peut être faite qu'avec l'accord de son lieutenant-gouverneur en conseil (par. 17(1) et art. 25). La déclaration doit comporter :

- une description des circonstances la justifiant;
- l'indication des mesures d'intervention spéciales et temporaires que le gouverneur en conseil entend prendre;
- si l'état d'urgence ne touche pas tout le Canada, la désignation de la zone touchée (par. 17(2)).

L'état d'urgence est défini comme une situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada (au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*) d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale (art. 16).

Le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement :

1) réglementer ou interdire les déplacements, l'utilisation de biens désignés et les assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix;

2) désigner et aménager des lieux protégés;

3) prendre le contrôle des services publics ou en assurer la restauration et l'entretien;

4) autoriser ou ordonner la fourniture de services essentiels et le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;

5) imposer, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 500 $ et un emprisonnement maximal de six mois ou l'une de ces peines ou, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale de 5 000 $ et un emprisonnement maximal de cinq ans ou l'une de ces peines, en cas de contravention aux décrets ou règlements (par. 19(1)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. État de crise internationale

S'il a des motifs raisonnables de croire qu'il existe un état de crise internationale et s'il a consulté le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province, le gouverneur en conseil peut, par proclamation, faire une déclaration à cet effet (par. 28(1) et art. 35). L'état de crise internationale est défini comme une situation de crise à laquelle sont mêlés le Canada et un ou plusieurs autres pays, à la suite d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'usage, effectif ou imminent, de force ou de violence grave et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale (art. 27). La déclaration d'état de crise internationale doit décrire la situation qui la justifie et indiquer les mesures d'intervention spéciales et temporaires qu'envisage le gouverneur en conseil (par. 28(2)).

Une fois qu'il a déclaré un état de crise internationale, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement :

1) contrôler ou réglementer des industries ou des services désignés;
2) réquisitionner, contrôler, confisquer, utiliser et aliéner des biens ou des services;
3) autoriser la conduite d'enquêtes relatives aux contrats de défense et aux matériels de défense ainsi qu'au stockage et aux pratiques de marché noir;
4) autoriser la fouille de lieux ou de véhicules, ou encore de personnes s'y trouvant, à la recherche d'éléments de preuve utiles dans une enquête visée au point 3);
5) autoriser ou ordonner la prestation de services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;
6) désigner et aménager des lieux protégés;
7) réglementer ou interdire les déplacements à l'étranger et l'admission au Canada;
8) renvoyer du Canada des personnes autres que les citoyens canadiens, les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration* et les personnes à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu et qui respectent certains critères[3];
9) contrôler ou réglementer au Canada des éléments internationaux d'activités financières;
10) autoriser des dépenses dépassant les limites fixées par le Parlement;
11) habiliter des ministres à assumer des responsabilités particulières;
12) imposer, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 500 $ et un emprisonnement maximal de six mois ou l'une de ces peines ou, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale de 5 000 $ et un emprisonnement maximal de cinq ans ou l'une de ces peines, en cas de contravention aux décrets ou règlements (par. 30(1)).

---

(3) Cet alinéa a été modifié par la *Loi modifiant la Loi sur l'immigration*, S.C. 1992, ch. 49, art. 125.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. État de guerre

Lorsque le gouverneur en conseil a des motifs raisonnables de croire qu'il existe un état de guerre, il peut, par proclamation, faire une déclaration à cet effet, après avoir consulté le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province (par. 38(1) et art. 44). Dans la déclaration, il doit décrire, dans la mesure où il est opportun de le faire sans nuire aux mesures extraordinaires envisagées, la situation de crise qui est à l'origine de sa décision (par. 38(2)).

Tant que la déclaration d'état de guerre est valide, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre toute mesure fondée pour faire face à la crise. Le Sénat a modifié l'article 40 en y ajoutant une disposition précisant que les décrets et les règlements pris par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 40(1) ne peuvent être appliqués de façon à obliger des personnes à servir dans les Forces canadiennes. Le gouverneur en conseil peut en outre imposer, en cas de contravention aux décrets ou règlements, une amende maximale de 5 000 $ et un emprisonnement maximal de cinq ans ou l'une de ces peines, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, ou une amende maximale de 500 $ et un emprisonnement maximal de six mois ou l'une de ces peines, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire (art. 40).

F. Proclamation, ratification, prorogation, modification et abrogation des déclarations de situation de crise

La déclaration d'une situation de crise prend effet à la date de sa proclamation par le gouverneur en conseil et, sauf abrogation ou prorogation antérieure, cesse d'avoir effet après 90 jours dans le cas d'un sinistre (art. 7), 30 jours dans le cas d'un état d'urgence (art. 18), 60 jours dans le cas d'un état de crise internationale (art. 29) et 120 jours dans le cas d'un état de guerre (art. 39). Une motion de ratification de la déclaration doit être déposée au Parlement dans les sept jours de séance suivant la date de la proclamation de la situation de crise par le gouverneur en conseil. La motion doit être déposée devant les deux chambres du Parlement et comporter un exposé des motifs de la déclaration ainsi qu'un compte rendu des consultations qui peuvent avoir été nécessaires avec les lieutenants-gouverneurs en conseil. Si, après en avoir débattu, une des deux chambres rejette la motion, la déclaration est réputée abrogée à compter de la date du vote de rejet (art. 58).

Si au moins dix sénateurs ou vingt députés signent une motion demandant l'abrogation d'une déclaration de situation de crise, la motion doit être débattue dans les six jours

de séance suivant sa présentation. Si, après en avoir débattu, les deux chambres du Parlement adoptent la motion, la déclaration est abrogée à compter de la date du vote (art. 59). Lorsque le gouverneur en conseil est convaincu que la situation de crise a pris fin, il peut abroger la déclaration par décret (art. 11, 22, 33 et 42).

Une proclamation du gouverneur en conseil modifiant ou prorogeant une déclaration de situation de crise pour une période égale à celle qui était visée par la proclamation initiale doit être déposée devant chacune des deux chambres du Parlement dans les sept jours de séance suivant sa prise. Si l'une des deux chambres rejette la motion de ratification de la proclamation, cette dernière est réputée abrogée à compter de la date du vote de rejet (art. 60). Aucune disposition ne prévoit la modification des déclarations d'état de crise internationale et d'état de guerre.

G. Indemnisation

Aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*, aucune action pour dommages-intérêts ne peut être intentée contre un ministre, un préposé ou un mandataire de la Couronne, ou contre une personne qui fournit des services conformément à un règlement, pour un fait accompli pendant la durée d'une situation de crise (art. 47). Par contre, le ministre doit accorder une indemnité raisonnable à quiconque a subi des dommages corporels ou matériels occasionnés par des actes posés en application de la *Loi*, à condition que l'intéressé ait signé une renonciation. En pareil cas, la Couronne est subrogée dans les droits du bénéficiaire de l'indemnité (par. 48(1), (2) et (3)). Aux termes de la *Loi*, le demandeur qui n'est pas satisfait de la décision du ministre en matière d'indemnité peut en appeler à un appréciateur choisi parmi les juges de la Cour fédérale du Canada par le gouverneur en conseil (art. 50 et 51).

Après audition de l'appel, l'appréciateur peut :

- confirmer la décision du ministre;
- sans dépasser le montant maximal établi par règlement pour l'indemnité, modifier la décision du ministre;
- renvoyer l'affaire au ministre pour exécution des directives qu'il (l'appréciateur) pourrait donner, notamment quant au versement d'une indemnité supérieure à l'indemnité maximale prévue par règlement (art. 52)[4].

---

(4) La *Loi corrective de 1993*, S.C. 1993, ch. 34, art. 61, a apporté de légères modifications au libellé de cet article.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

1) déterminer les modalités de présentation des demandes d'indemnisation ;
2) fixer le délai de présentation des demandes d'indemnisation ;
3) déterminer les critères d'évaluation susceptibles de justifier une indemnisation;
4) fixer l'indemnité maximale qui peut être versée;
5) fixer les conditions du versement des indemnités;
6) prévoir que des indemnités ne pourront être versées à des catégories de personnes ou pour des catégories de dommages;
7) prévoir la notification aux personnes touchées par des demandes d'indemnisation (art. 49).

H. Contrôle parlementaire des décrets et des règlements

Tous les décrets ou règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la *Loi* doivent être déposés devant chaque chambre du Parlement dans les deux jours de séance suivant la date de leur prise (par. 61(1)). Si le gouverneur en conseil est d'avis que la *Loi sur les textes réglementaires* soustrait un décret ou un règlement d'application de la *Loi* à la publication dans la *Gazette du Canada*, le décret ou le règlement est renvoyé au comité d'examen parlementaire dans les deux jours suivant sa prise (par. 61(2)). Le comité d'examen parlementaire (qui peut être mixte ou être établi par l'une ou l'autre chambre du Parlement) examine à huis clos les décrets et règlements qui lui sont renvoyés aux termes du paragraphe 61(1). Si, dans les 30 jours suivant le renvoi au comité d'un décret ou d'un règlement, une motion portant modification ou abrogation du texte réglementaire est adoptée, le décret ou le règlement est réputé modifié ou abrogé dès la date prévue dans la motion (laquelle ne peut être antérieure à celle de l'adoption de la motion) (art. 62). Le Sénat a modifié l'article 62 de manière à ce que le comité d'examen parlementaire soit composé d'un député de chacun des partis reconnus aux Communes et d'au moins un sénateur de chacun des partis représentés au Sénat dont un député siège au comité.

Si au moins dix sénateurs ou vingt députés proposent par voie de motion l'abrogation d'un décret ou d'un règlement déposé devant le Parlement, la motion doit être mise à l'étude et débattue. Si les deux chambres l'adoptent, le décret ou le règlement visé est réputé abrogé dès la date prévue dans la motion, laquelle ne peut être antérieure à celle du vote d'adoption (par. 61(3)-(8)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMMENTAIRE

La *Loi sur les mesures de guerre* a suscité des controverses pour ainsi dire dès son adoption par le Parlement, en 1914. On a promis pendant de nombreuses années d'abroger ou de remplacer cette loi, qui ne traitait que de situations de crise survenant seulement en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée. On lui reprochait de conférer trop de pouvoirs au gouvernement qui l'invoquait, de donner trop peu de contrôle au Parlement, de ne pas prévoir d'examen judiciaire et d'établir un mécanisme d'indemnisation insuffisant. La *Loi sur les mesures d'urgence* a pour objet de combler les lacunes de la *Loi sur les mesures de guerre* :

- en établissant les modalités d'un suivi parlementaire;
- en faisant état dans son préambule de la *Déclaration canadienne des droits*, de la *Charte canadienne des droits et libertés* et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*;
- en créant un mécanisme d'indemnisation.

Certains soutiennent que la mention de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Déclaration canadienne des droits* dans le préambule fait en sorte que tout recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* par un gouvernement sera soumis à l'examen des tribunaux. D'autres affirment que l'examen judiciaire aurait plus de poids s'il était fait mention de ces deux documents de protection des droits de la personne dans une disposition de fond de la *Loi*, comme c'est le cas dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur les jeunes contrevenants*. En effet, le préambule d'une loi sert uniquement à en faire connaître l'objet, tandis qu'une déclaration d'intention dans le corps même de la loi est contraignante pour les tribunaux chargés de l'interpréter.

Dans la version de la *Loi* qui a été présentée en première lecture, l'expression « situation de crise nationale » était définie dans le préambule par la mention d'un « concours de circonstances tel qu'il met temporairement en péril la prospérité de l'ensemble du pays ». Comme il a été signalé que cette définition s'appliquait aux quatre types de situation de crise visés par la *Loi*, le Ministre a proposé – eu égard à ces critiques de l'endroit où était énoncée cette définition et pour clarifier les choses – que la notion de « crise nationale » soit définie à l'article 3 de la *Loi*, amendement que le comité législatif a accepté.

En réponse aux critiques, on a modifié la *Loi* de manière à limiter certains des vastes pouvoirs de réglementation du gouverneur en conseil. Ainsi, les pouvoirs de fouille et de saisie ne s'appliquent plus qu'aux enquêtes portant sur des pratiques de marché noir (al. 30(1)*c*)

et *d*)); les assemblées publiques ne peuvent être réglementées que s'il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix (al. 19(1)*a*)); une modification au pouvoir de réglementation conféré à l'article 8 (sinistres) précise que les règlements ne peuvent servir à mettre fin à une grève ou à un lock-out. Les pouvoirs conférés en cas d'état de crise internationale ne peuvent servir à des fins de censure (al. 30(2)*b*)).

Selon le texte présenté en première lecture, l'exercice de nombreux pouvoirs reposait sur le jugement du gouverneur en conseil. Les mêmes dispositions exigent maintenant que le gouverneur en conseil ait « des motifs raisonnables de croire » qu'une certaine situation existe. Selon le Ministre, cette modification permet de soumettre la décision aux tribunaux.

Une autre série de modifications a précisé les pouvoirs des provinces, et le gouvernement fédéral est maintenant tenu de consulter ces dernières avant de prendre des mesures (art. 6, 17, 28 et 38).

Certaines dispositions contestées sont toutefois demeurées dans la *Loi*. Par exemple, on déplore qu'aucune disposition relative à l'état de guerre ne précise à quels égards le gouverneur en conseil peut prendre des règlements. Selon les détracteurs de ces critiques, le suivi parlementaire et la possibilité d'un examen judiciaire, tous deux prévus par la *Loi*, suffiront à contrôler la portée des règlements.

Ceux qui contestaient la définition de l'expression « état d'urgence » ont affirmé qu'en y intégrant celle des « menaces envers la sécurité du Canada », qui figure à l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, on perpétue l'ambiguïté de cette définition lorsqu'il s'agit des « activités influencées par l'étranger » et de la « subversion ». D'autres ont dénoncé cette critique et soutenu qu'en interprétant cette définition à la lumière de celle de « situation de crise nationale », on fait en sorte de ne pas transposer la même ambiguïté dans la *Loi*.

Certains ont souligné qu'un des points forts de la *Loi* est le suivi parlementaire de son invocation, lequel serait, dit-on, d'une portée beaucoup plus grande que celui que prévoyait la *Loi sur les mesures de guerre* avant son abrogation. D'autres affirment que cette garantie est illusoire, étant donné qu'un gouvernement majoritaire fera presque toujours en sorte qu'une déclaration de situation de crise reste en vigueur tant qu'il le voudra bien.

Selon certains observateurs, les dispositions relatives à l'indemnisation sont moins rudimentaires que celles que prévoyait la *Loi sur les mesures de guerre* dans la mesure où elles établissent des règles de base et un mécanisme pour l'établissement des indemnités. D'autres assurent au contraire qu'elles sont lacunaires, car elles confèrent trop de pouvoirs de réglementation au gouverneur en conseil.